TÜSİAD

TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

MEKSİKA VE ARJANTİN'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

TÜSİAD

TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

MEKSİKA VE ARJANTİN'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

İstanbul
Mayıs 1993

(Yayın No. TÜSİAD-T/93, 9-161)

Bu çalışma The Wharton School of the University of Pennsylvania, The Wharton Emerging Economies Programme tarafından TÜSİAD için hazırlanmıştır.

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı /İstanbul
Telefon: 249 54 48 - 249 07 23 • Telefax: 249 13 50

Bu yayının tamamı veya bir bölümü "Meksika ve Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları" referansı yazılmak kaydıyla yayınlanabilir.

İyi Şeyler Yayıncılık Yapım ve Tic. Ltd. Şti.

Basıldığı Yer
Detay Basım Ltd. Şti.

I. GENEL ÖZET

Meksika ve Arjantin, son dönemde iddialı özelleştirme programları başlatmışlardır. Her iki program da çok başarılı bulunmakla birlikte ikisi arasında önemli farklar ve her birinden alınacak değişik dersler vardır.

MEKSİKA

Yakın geçmişteki Meksika deneyi, dikkatlice planlanarak uygulanan bir özelleştirme programının mükemmel bir örneği sayılabilir. Küçük çapta özelleştirmelerle başlayan bu program, kısa sürede, sık aralıklarla yapılan daha büyük ve karmaşık şirketlerin özelleştirilmeleriyle tam kapsamlı bir programa dönüşmüş ve kamuoyundan da destek görmüştür. Programın yasal temelleri basit tutularak, hisselerin satışıyla ilgili prosedürler azami şeffaflığı ve kamu desteğini sağlayacak şekilde hazırlanmıştır. Bu iş için özel bir idari birimin kurulmasıyla kurumsal kapasitenin önemi de baştan vurgulanmıştı.

Meksika'daki özelleştirme programının sonuçları hayranlık uyandırıcı olmuştur. 1991 yılının sonuna kadar, Meksika hükümeti elindeki 1155 KİT'in 940 tanesini tasfiye etmiş, birleştirmiş, devretmiş ya da satmıştır. Bunların toplam değeri 14 milyar dolar, ya da Meksika GSMH'sının % 6'sına eşittir.

Meksika'daki özelleştirme programı 1983 yılında Başkan De la Madrid döneminde bir IMF stabilizasyon programı çerçevesinde başladı. 1988 yılına kadar bütçe açıklarını kapatmak amacıyla yalnızca küçük işletmeler tasfiye yoluyla özelleştirildi.

Özelleştirme, 1989 yılında Başkan Salinas döneminde ivme kazanarak 1983-88 döneminden çok farklı bir aşamaya geldi. Genelde "bağlantı kesme" (disengagement) programı olarak adlandırılan özelleştirme programı, ticarette serbestleşmeyi, dış borç ödemelerinin ertelenmesini, iç pazarın serbestleştirilmesini de içeren bir yapısal reform paketinin parçası sayılıyordu. Programın uygulanması için Maliye Bakanlığı içinde "Özelleştirme Dairesi" adı altında yeni bir ünite oluşturulmuştur. Dairenin sorumlulukları arasında sürecin yönetimi ve Aracı Bankalar olarak bilinen ve işlemleri götüren finansal danışmanları denetlemek vardı. İşlemlerin sorumluluğunun bu Aracı bankalara verilmesi, dairenin tüm dikkatini şirketin yeniden yapılandırılmasını, satış şartlarının hazırlanarak yayınlanmasını, potansiyel alıcıların incelenmesini ve halkla ilişkiler çalışmalarını içeren kritik hazırlık dönemine yoğunlaştırmasını sağladı.

Meksika'daki özelleştirme programı başarılı bir program için gerekli tüm önemli ögeleri içeriyordu: sürece uygun yasal temeller, programın uygulanabilmesini sağlayacak kurumsal

'etkinlik ve programı sürdürmek için gereken siyasi irade ve kararlılık.

Meksika'daki özelleştirme programından alınacak dersler şunlardır:

• Otoritenin siyasi güç merkezine yakın bir merkezi daire elinde yoğunlaşması özelleştirme programının daha etkin bir şekilde yönetilmesini sağlar. Meksika'da özelleştirme için Maliye Bakanlığı'na bağlı, sorumlulukları aşağıda gösterilen bir Özelleştirme Dairesi oluşturulmuştur.

- tekellerin özelleştirilmelerinden önce düzenleyici bir ortamın yaratılmasını sağlamak;

- satıştan önce işletmenin yeniden yapılandırılmasının gerekip gerekmediğine karar 'ermek;

- satışın vadesinin ve koşullarının hazırlanması, ilan edilmesi ve gerekirse yeniden müzaere edilmesi;

- potansiyel alıcıları teknik ve finansal yeterliklerine göre ayıklamak; ve çok önemli bir on nokta olarak,

- kamuoyunu ve ilgili kuruluşların yöneticileriyle işçilerini süreçteki gelişmelerden haberlar etmek.

• Özelleştirme bir deneme-yanılma sürecini gerektirir. Kamuoyunu özelleştirme aleyhine löndürebilecek vahim hatalardan kaçınmak için, işe küçük işletmelerden başlanmalı, bu şeilde daha büyük, karmaşık ve tanınmış işletmelerin özelleştirilmesi için gereken deneyim ve ızmanlık oluşturulmalıdır.

• Eğer ilan edilen tarihte satış yapılabileceğine inanılmıyorsa satış tarihi ilan edilmemelilir. Ancak bu şekilde şirket performansını, çalışanların moralini olumsuz etkilemekten ve baında eleştirilmekten kurtulunur.

• Elden çıkarmayla ilgili kurallar ve bunların uygulanış sırası açık ve şeffaf olmalı, kamuya 'tkin bir şekilde duyurulmalı ve bunlar değiştirilmemelidir. Bu önlemler alıcılarla hükümet rasındaki pazarlık alanını daraltması ve kamuoyunda süreçle ilgili oluşabilecek kuşkuları zaltması açısından önemlidir.

• Tüm satışlar nihaidir. Taksitle ödeme uygulamasına olanak sağlamayan nakit ödeme uralı ve satış kontratı hükümlerinin fiyat verilmesinden önce açıklanması, satış sonrası paarlıklarını önler.

• Borç/öz kaynak swap'larının (takaslarının) devlet sübvansiyonlarını alıcılara aktararak e gerçek fiyatları gizleyerek alıcılara haksız avantajlar sağladığı anlaşılmıştır.

• Büyük işletmeler için iki kademeli satışın uygun olduğu anlaşılmıştır. Öncelikle, potaniyel alıcılar finansal, idari ve teknik niteliklerine göre incelenerek elenmiş, ikinci aşamada sa-

dece fiyat üzerinde yoğunlaşılmıştır. Bu şekilde satış fiyatı satışı belirleyen yegane kriter olmuş ve alıcının gereken niteliklere haiz olması da garantilenmiştir.

• Kamuoyu, çalışanlar ve yöneticiler süreç hakkında iyice bilgilendirilmelidir.

• Özelleştirme programının başarılı olması için ekonomik istikrar programı, piyasanın serbestleştirilmesi ve yapısal reformlar mutlaka gereklidir. Yatırımcılar bir şirketi ancak ekonomik güvenin hakim olduğu bir ortamda sağlıklı olarak değerlendirebilir ve uygun fiyatı vermeye razı olurlar.

• Özelleştirme hükümetin gelirlerini artırmanın etkili bir aracı olarak kullanılabilir ve bu şekilde ekonominin makro dengelerinin oluşturulmasında önemli bir rol oynayabilir.

• İşçilerin programa destek vermesi önemlidir. İşçilerin çıkarlarını korumak için, Meksika üç yöntem geliştirmiştir:

1- Yasal olarak sendikalara her satıştan sonra ilk reddediş hakkının (right of first refusal) verilmesi,

2- Özelleştirmeye destek vermelerini teşvik etmek için, şirket hisselerinin çalışanlara satılması.

3- Alıcılarla varılan anlaşmaya göre özelleştirme sonrası işten çıkarma yapılamaması.

ARJANTİN

1989 yılından beri Arjantin 305 KİT'inin büyük bir çoğunluğunu özelleştirmeye yönelik son derece iddialı bir özeleştirme programı uygulamaktadır.

Arjantin'in özelleştirme stratejisi hızlı uygulamanın getirdiği tüm olumlu ve olumsuz yönleri içeren şiddetli bir özelleştirme programıdır ve Meksika deneyimiyle taban tabana zıttır. Arjantin'deki programın çıkış noktası Carlos Menem'in başkan seçilmesiyle ortaya çıkan fırsattan yararlanarak, büyük işletmelerin, muhalefetin örgütlenmesine olanak vermeden kısa sürede özelleştirilmesi gereğiydi.

Özelleştirme programından bugüne kadar nakit olarak 5 milyar dolar ve borç/özkaynak swap'ı(takas'ı) yoluyla borçtan düşülen 11 milyar dolar elde edilmiştir. Özelleştirme Menem'in ekonomide yeniden yapılanma ve istikrar programının bir parçasıdır.

Özelleştirme programının yasal temelini Ekonomik Kriz Yasası ve Kamu Sektörü Reform Yasası oluşturmaktadır. Bu yasalar özelleştirmeden sorumlu bakana (ekonomi bakanı), kamu sektöründeki tüm şirketleri "özelleştirilecek şirket" statüsüne getirme yetkisini vermektedir. Bu yolla, merkezi hükümet devlet kuruluşlarının yasal konumlarını değiştirmekten, bölerek, birleştirerek, kapayarak yeni kuruluşlar yaratmaktan, ekonominin bazı sektörlerini serbest-

eştirmeye kadar bir dizi değişimi yapma serbestisini kazanmaktadır. En önemlisi, bu yasalar bakanlığın şirketleri Kongre kararı olmadan özelleştirmesini mümkün kılmaktadır. Kongre'nin işlevi denetimle sınırlı kalmakta, bazen süreç Başkanlık kararnameleriyle sürdürülmekedir. Bu gibi durumlarda eğer kararnameler yürürlükteki kanunların ötesine geçiyorsa, yasal karışıklık çıkabilmektedir.

Özelleştirme kararını vermek ekonomi bakanına ait olmakla birlikte, sürecin kendisi şirket düzeyinde oldukça adem-i merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Meksika'da olduğu gibi merkezi bir özelleştirme dairesi yoktur ve her özelleştirme tekil olarak, özelleştirmeye tabi şirketeki işlemler için atanmış bir mütevellinin gözetiminde yapılmaktadır.

Arjantin deneyiminden çıkarılacak dersler şunlardır:

• Hızlı özelleştirmenin önündeki siyasi ve bürokratik engelleri azaltmak için yasal otorite merkezileştirilmelidir.

• Çok sayıda işletmeyi kısa sürede özelleştirebilmek için, hükümet satıştan önce işletmeyi yeniden yapılandırmaya yanaşmamış ve işletmenin kontrolünü başlangıçta %30 ila 51 arasında bir hisse ihracına giderek özel sektöre devretmiştir. Geri kalan hisseler kamuda kalmış ve daha sonra yerel ve uluslararası piyasalarda satışa çıkarılmıştır. İşletmeyi yeniden yapılandırmadan satış yapılması nedeniyle kaybedilen gelirin bir kısmı hisselerin daha sonra blok halinde satılmasıyla telafi edilebilmiştir.

• Ekonominin makro istikrara kavuşması ve liberalleştirilmesi yatırımları cezbetmek için temel koşullardır; Arjantin örneğinde bu adımlar, belirsizlik ve yüksek enflasyon dönemlerinde ülkeden kaçan sermayeyi geri getirmek için hayati önemdeydi.

• Borç/özkaynak swap'ları kamu açıklarını kapatmak amacıyla başarıyla ve yaygın olarak uygulanmıştır.

Sürate verilen önem programda ciddi aksamalara yol açmıştır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

• Kestirme yollara başvurma, özellikle de Başkanlık kararnamelerinin çok sık kullanılması, yasal karışıklıklara ve yürütme ile yasama arasında sıkça çatışma çıkmasına yol açmıştır.

• Şeffaflığa dikkat edilmemesinin yolsuzluk söylentilerine yol açması nedeniyle tam sürecin ortasında bakanlıklar arasında sorumlulukların yeniden dağıtılması gereği doğmuştur.

• Özelleştirilen işletmeler belli başlı dört gruba satıldığı için ekonomik güç yüksek ölçüde bu grupların elinde toplanmıştır.

• Özelleştirmenin ikinci aşamasında, devlet hisselerinin ihracından elde edilecek gelirleri en yüksek düzeye getirebilmek için, kamu görevlileri şirketlerin değerleri konusunda kamuoyuna sorumsuz beyanlar vererek ilgiyi artırmak istemişlerdir. Telefon şirketi ENTEL örneğin-

de, bu tür sorumsuz davranışlar önce spekülatif bir harekete yol açarak hisse fiyatlarının hızla yükselmesine sebep olmuştur. Ancak, bunu takip eden borsa düşüşü pek çok küçük yatırımcının önemli miktarda para kaybetmelerine sebep olmuştur.

• Özelleştirilmiş tekeller için düzenleyici bir çerçeve oluşturulmadığından yapılan hızlı özelleştirme sonucu telefon, havayolları ve taşımacılık sektörlerinde fiyatlar yükselmiş ve kalite düşmüştür.

• Yeterli ya da standart olmayan satış prosedürleri yüzünden ortaya bazı güçlükler ve arada bir de sıkıntılı durumlar çıkmıştır. Aerolinas Argentina örneğinde, yerel azınlık hissedarları zarar eden şirkete yeni kaynak bulamadıkları için, devlet hisselerinin % 28'ini geri almak zorunda kalmıştır.

• Önümüzdeki dönemde parlamentonun hükümeti daha yakın bir denetime almasıyla, kuralların ve prosedürlerin açık olmamasından kaynaklanan gecikmeler olacaktır. Bunun ötesinde Başkanlık kararnameleriyle mevcut yasalar arasındaki uyumsuzluk satışların yasallığı konusunu gündeme getirerek sorunlar yaratabilir.

Arjantin'deki özelleştirme programı hayranlık uyandıran bir hızla başlamış olmakla birlikte, bu ivmeyi ilerde de muhafaza edip edemeyeceği henüz belli değildir.

SONUÇ

Arjantin ve Meksika örnekleri özelleştirmenin, bir ülkenin ekonomik ve siyasal koşullarıyla imkanlarına bağlı olarak değişik yasal ve kurumsal yapılarla gerçekleştirilebileceğini göstermektedir.

Özelleştirme programının ekonomideki yapısal reformun bir parçası olarak ele alınması, bunun düzenleyici çerçevesinin ve rekabetçi ortamı hazırlayacak piyasa yapısının oluşturulması önemlidir.

Başarılı bir programın uygulanabilmesi için yasal temellerin açık olması ve örgütsel ve kurumsal yetkinlik gerekmektedir. Özelleştirmeye işçilerin, KİT yöneticilerinin, bürokrasinin ve işletmeleri siyasi güç kaynağı olarak kullanan bakanların direnmesi neredeyse evrensel bir olgudur. Tüm bu grupların statükoyu muhafaza etmekte çıkarları vardır ve özelleştirmeyi durdurmak, ya da hiç değilse erteleyebilmek için sorunlar yaratabilirler. Her ülke kendine özgü koşullara uygun kurumsal yapıları ve prosedürleri yaratarak bu engelleri aşmanın yolunu bulmalıdır.

Kamuoyunun kuşkuları kesin ve şeffaf prosedürler yaratarak ve tüm ilgililere gerekli bilgileri vererek aşılabilir. Kamuoyunun direnci, Meksika örneğinde olduğu gibi, hakkaniyetli ve başarılı sonuçlar çıkarabilir, ancak kamuoyunu en iyi başarılı bir sicil ikna edebilecektir.

Bir programın başarılı olması için gereken en önemli öge siyasi önderliğin iradesi ve kararlılığıdır. Meksika ve Arjantin'deki sonuçlar Başkan Salinas ve Başkan Menem'in kararlılıkları olmadan gerçekleştirilemezdi.

II. MEKSİKA'DA ÖZELLEŞTİRME

Meksika'nın özelleştirme programı 1983 yılında, o dönemdeki IMF istikrar programının bir parçası olarak başladı. 1970'lerde, Echeverria ve Lopez Portillo'nun Başkanlık dönemlerinde hızla büyüyen Meksika kamu sektörü 1982 yılında yatırımların %36'sını yapan, GSMH'nin %12.6'sını üreten 1155 KİT'ten oluşuyordu. 1991yılı sonununda KİT sayısı 215'e in-

Tablo 1
Meksika'daki Bağlantı Kesme
(disengagement) Programının Evrimi (1983-1991)

Yıl	Satılan KİT'lerin Sayısı	Diğer Bağlantı Kesme Yöntemleri	Yıl Sonundaki KİT Sayısı
1982			1155
1983	4	77	1074
1984	3	22	1049
1985	32	76	941
1986	281	176	737
1987	21	99	617
1988	66	139	412
1989	37	0*	379
1990	90	9	280
1991	65	V.Y**	215**
Toplam	346	594	(Toplam Satılan) 940

* Anlamlı değil. Satış sayısı KİT sayısındaki azalmadan fazla olduğu için data uyumsuzluğu var.

** 1991 sonundaki KİT sayısı diğer bağlantı kesme (disengagement) sayısının sıfır olduğunu varsayarak çıkarılmıştır.

dirildi. Tablo 1 Meksika'daki özelleştirme programının -ya da resmi adıyla bağlantı kesme (disengagement) programının- gelişimini özetlemektedir:

Meksika özelleştirme programı iki aşamaya bölünebilir: Başkan de la Madrid dönemine denk düşen, 1983-1988 arasındaki ilk aşamanın özelliği çok sayıda küçük işletmenin likide edilerek elden çıkarılmasıydı. 1989'da başlayıp günümüze kadar Başkan Salinas yönetiminde süregelen ikinci aşamada özelleştirilen işletmelerin ortalama büyüklüğünde ve fiyatında büyük bir artış gözlenir. Doğrudan satışlar ve kamuya arz bu dönemde daha çok kullanılan elden çıkarma yöntemleridir. Meksika özelleştirme programının gelirler ve işletmelerin ortalama satış fiyatı açısından mali sonuçları Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2
Özelleştirmeden Elde Edilen Satış Gelirleri

	Satış Sayısı*		Toplam Gelir		Ortalama Fiyatı
Yıl	Nominal	Gerçek	Pezo	Dolar	$ Fiyat
1983	4	2	4,847	—	—
1984	3	1	208	1.2	1.2
1985	32	10	29,180	113.5	11.4
1986	28	14	61,593	100.6	7.2
1987	21	16	229,379	167.9	10.5
1988	66	51	1,180,750	524.8	10.3
1989	37	25	1,798,549	730.8	29.2
1990	90	59	9,017,209	3,196.5	54.2
1991	65	37	32,656,544	10,813.4	292.3
Toplam	346	215	44,978,259	15,648.7	

* "Nominal" satış yasal olarak birbirinden ayrı şirketlerin sayısını belirtir.
"Gerçek" satış değişik satış işlemlerinin sayısını belirtir.

II.İ. EKONOMİK TARİH

1970'li yılların ortalarında Meksika Körfezinde zengin petrol kaynakları bulunmasından 'e petrol fiyatlarında meydana gelen büyük fiyat sıçramalarından sonra devlet gelirleri)nemli ölçüde arttı. Devlet bu durum karşısında ekonomi içinde etkinliğini hızla genişlete- ek, yarı-devlet işletmelerinin sayısını artırdı ve sosyal programlarının etki alanını yaydı. Bu ddialı gelişme hareketini finanse etmek için yalnız artan devlet gelirlerinden değil yoğun dış)orçlanmadan da yararlanıldı. 1974 yılında USD 7 milyar olan dış borç 1991'de USD 78 mil- 'ara çıktı.

1982 yılında petrol fiyatlarındaki çökme bir krizi başlattı. Meksika dış borcunu ödeyemez luruma düştü. Bunun akabinde gelişen finansal kriz karşısında yönetim ticari bankaları dev- etleştirdi (1) ve Eylül 1982'de tüm döviz hareketlerini denetim altına aldı. Bunun sonucunda ermaye kaçışı başladı. GSYH % 0.6 oranında düştü. Fiyatlar % 99 oranında yükseldi ve bütçe ıçığı GSYH'nın % 16.3'üne kadar çıktı.

IMF denetiminde bir istikrar programı 1983 yılında uygulamaya kondu. (2) Sert kemer sık- na politikaları bütçe açığını GSYH'nın %8.5'ine kadar düşürdü; bunun bedeliyse GSYH'yı % 4)ranında düşüren şiddetli bir durgunluk oldu.

Yönetim özelleştirme programını bu istikrar politikalarının bir parçası olarak devreye sok- u. 1985'e gelindiğinde ekonomide olumlu gelişmeler görülmeye başlanmıştı. Enflasyon %)0'a düşerken, GSYH % 3 oranında büyümüştü.

Tam bu sırada ekonomi iki şok daha yaşadı: Önce, 1985 Eylül'ünde Meksiko City'de şid- letli bir deprem oldu ve bunun yarattığı hasar yaklaşık USD 4 milyarı buldu. İkinci olarak, 986 yılında petrol fiyatları yeniden çöktü ve 1985 düzeyinin yarısına düştü. Bunun sonucu)larak 1985'te USD 177 milyar olan GSYH, 1986'da USD 127 milyara düşerken, enflasyon ye- niden yükselişe geçerek 1986'da % 106'ya, 1987'de % 159'a çıktı.

Bu son kriz karşısında yönetim Meksika ekonomisini tümden dönüştürmeye çalışmaya :arar verdi. Sorunlara tek tek eğilmek yerine, yönetim ekonominin yapısal sorunlarını yapı- al reform programlarına başlayarak çözme yolunu seçti. Daha önceleri çok küçük ve göre- i olarak önemsiz firmalara yönelik olarak uygulanan özelleştirme programı, büyük firmala- a da bulaşmaya başladı. Varılan son noktada Meksika ekonomisinin dinazorları Telmex ile ıeromexico ve Mexicana havayolları da özelleştirmeden nasiplerini aldılar. Bağlantı kesme disengagement) programı ekonomik ortamı yatırımlara uygun hale getirmeyi amaçlayan :apsamlı yapısal reformlar bağlamında değerlendirilmeli: Kapsamlı bir ticaret serbestleştir- nesi Meksika'yı aşırı korumacı bir ülke konumundan dünyanın en açık ülkelerinden biri :onumuna getirdi. Meksika GATT'a üye olarak 1980'ler sonunda gümrük oranlarını % 10

düzeylerine getirdi. İç pazarda da liberalleşme ve serbestleştirme programları sonucu piyasa güçleri taşımacılık (demiryolu hariç), çelik, gübre, vb. sektörlerde harekete geçirildiler. "Brady Anlaşması" adıyla anılan borç ödemelerinin yeniden düzenlenmesi anlaşması da bu arada gerçekleştirildi.

Ekonominin alınan tüm bu tedbirlere tepkisi tatminkardı. Hatta bir "Meksika ekonomik mucizesi"nden bahsedilir oldu. Bazı göstergeler Tablo 3'te sunuluyor:

Tablo 3
Temel Makroiktisadi Göstergeler

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Enflasyon (1)	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9	19.9
Reel GSYH Büyüme	(3.8)	1.5	1.7	3.2	4.4	3.6
Birincil Fazla (2)	2.2	5.0	6.4	8.3	7.9	6.0
Finansman Açığı (3)	16.0	16.1	12.3	5.7	3.5	1.3
Transferler	4.5	4.3	4.1	4.1	3.8	2.5
Faiz Oranı (4)	80.9	94.6	67.6	44.6	37.1	21.8(5)

Tüm 1991 rakamları CAIE'nin (Centro de Analisis e Investigacion Economica) Ağustos veya Eylül'ü kapsayan tahminleridir.

1. Tüketici fiyatlarında Aralık'tan Aralık'a gelişme.
2. Faiz ödemeleri haricinde, devlet gelirlerinin devlet giderleri çıkarıldıktan sonra GSYH'ye oranı.
3. Birincil fazlanın faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra GSYH'ye oranı.
4. Fonların ortalama maliyeti, Banco de Mexico.
5. 30 Haziran 1991 itibarıyla.

II.İİ. "BAĞLANTI KESME (DISENGAGEMENT)" PROGRAMI: ÖZGÜN ÖZELLİKLER

Meksika'daki elden çıkarma sürecinde 1988 sonrası dönemin öne çıkarılması gereken bazı ögeler var:

Teklif Mekanizması

Her ne kadar resmi olarak bağlantı kesmeyi (disengagement) önerenin sektörden sorumlu bakanlık olması gerekiyorsa da, ilk olarak tüm işletmelerin özelleştirileceği varsayılıyor ve

herhangi bir işletmenin bakanlığa bağlı kalmaya devam etmesinin gerekçesini gösterebilmek gerekiyor. Tavırlardaki bu ince değişim çok sayıda işletmenin başarılı bir şekilde özelleştirilebilmesinin nedenlerinden biri.

Özelleştirme Dairesi

Çoğu vakada, satışa ayrılan bir işletmenin idari sorumluluğu Maliye Bakanlığı'ndaki Özelleştirme Dairesine devrediliyordu. Bu daire 1988'de bir yenilik olarak oluşturulduğundan, yönetici kadrosunun statükoyu korumakta bir çıkarı yoktu. Dairenin başındaki Genel Koordinatör daha önce Maliye Bakanı'nın da çalışmış olduğu Instituto Tecnologico Autonomo de Mexico (ITAM)'dan gelme bir ekonomi profesörüdür. Genel Koordinatörün statüsü müsteşarınkine eşittir. Çok iyi eğitim görmüş, motivasyonları yüksek, bürokrat olmayan, Genel Müdür statüsünde altı profesyonel de Genel Koordinatöre yardımcı oluyorlar. Detaylarla uğraşma işevi Aracı Bankalara bırakıldığı için bunların sorumluluğu spesifik satışları, denetleyici konumunda kalarak yönetmektir. Dolayısıyla elden çıkarma uzaktan yönlendirilen piyasa işlemlerini andırıyor. Bunun gerisinde yatan mantık, bankaların işyeri değerlendirmesi, birleşme ve satın alma işlemlerindeki uzmanlıklarından yararlanmak, ancak bunu yaparken mesafeyi muhafaza ederek, bankalar arasında devletin işini kapabilmek için oluşacak rekabet ortamından yararlanarak daha iyi bir performans elde edilmesini sağlamaktır. (3) Satış işlemleriyle ilgili detayların başkasına bırakılması, Özelleştirme Dairesi'nin, fiyat verme noktasından önceki kritik döneme yoğunlaşabilmesine imkan sağlıyor.

Özelleştirme dairesinin sorumlulukları şunlardır:

- tekellerin özelleştirilmelerinden önce düzenleyici bir ortamın yaratılmasını sağlamak;

- satıştan önce işletmenin yeniden yapılandırılmasının gerekip gerekmediğine karar vermek;

- satışın vadesinin ve koşullarının hazırlanması, ilan edilmesi ve gerekirse yeniden müzakere edilmesi;

- potansiyel alıcıları teknik ve finansal yeterliklerine göre ayıklamak ve çok önemli bir son nokta olarak,

- kamuoyunu ve ilgili kuruluşların yöneticileriyle işçilerini süreçteki gelişmelerden haberdar etmek.

Diğer özelleştirme programlarında olduğu gibi KİT'lerin bölünmesinde de dört yöntem kullanıldı:

a) Özel sektöre çeşitli yöntemlerle satış;

b) Likidasyon, yani işletmenin aktiflerinin satılması ve dağıtılması;

c) Diğer kamu işletmeleriyle birleşme; ve

d) Mülkiyetin bölgesel veya yerel yönetimlere devredilmesi.

Aracı Bankalar

Yukarıda da değinildiği gibi, her satışın fiili yönetimi Özelleştirme Dairesinin bir yöneticisi tarafından atanan ve denetlenen bir Aracı Banka tarafından yapılmaktadır. Aracı Banka bir çok fonksiyonu üstlenmektedir. Bunların en önemlilerinden birisi satışla ilgili bir broşür hazırlamaktır. Teklif verecekler genellikle finans durumlarıyla ilgili bir ön elemeden geçtikten ve teminat yatırdıktan sonra kendilerine broşürler verilir ve teklifleri beklenir. İkinci önemli fonksiyon şirketin teknik bir değerlendirmesinin yapılması ve rezerv fiyatın tabanının belirlenmesidir. Rezerv fiyatı, Aracı Bankanın çeşitli değerlendirme metodlarını kullanarak işletme için saptadığı değere göre belirlenir. Doğallıkla, rezerv fiyat satış sonrasına kadar, hatta satıştan sonra bile, gizli tutulur.

Alıcıların Seçimindeki Kriterler

Satışlar kapalı zarfla en iyi fiyat teklifi usulüyle yapılır. Teklif verenler teknik, yönetimsel ve finansal yetkinlikleriyle ilgili bir ön elemeden geçirilirler. Bundan sonra tüm teklifler önceden belirlenmiş, noterlerin, Maliye Bakanlığı temsilci ve müfettişlerinin ve basının hazır bulunduğu bir yerde kabul edilirler. Teklif verenlerin şirket hakkındaki yatırım programları ve işçilere yönelik idari planları dikkate alınsa da, bu aşamadaki başlıca kriter önerilen en yüksek fiyattır. Seçim kriterinin göreli açıklığı satışın hakkaniyete ve şeffaflık ilkesine uygunluğunu sağlayan bir diğer ögedir.

Teklif kabul edildikten sonra pazarlık yapılmasını önlemek için devlet, yasal sözleşmeyi ihaleden önce hazırlar ve bunu, sözleşmenin bazı maddelerini ihale başlamadan sorgulama hatta değiştirme imkanını da vererek, potansiyel alıcılara dağıtır.

İşçi İlişkileri

Meksika'daki özelleştirme programının en önemli özelliklerinden biri işçi muhalefetinin hemen hiç olmamasıydı. İşçilerin çıkarları reform programı sırasında üç şekilde korunmuştu: Birincisi, yasal olarak sendikaların her satışta bir ilk reddediş hakları vardır. Yani, teklifler öğrenildikten sonra sendika en yüksek teklife eşit bir fiyat vererek şirketi satın alabiliyordu. (4) Bu çerçevede istismarı önlemek için bulunan kilit çare yeniden satışın yasaklanmasıydı. Böylece, dışarıdan teklif veren birisinin ihaleye girmeden, sendikayla anlaşarak, sendikanın hakkını kullanmasının ertesinde şirketi satın alması önleniyordu.

İkinci metodla çalışanlara, onları işbirliğine teşvik etmek amacıyla şirketin hisseleri satılmıştır. Örneğin, Telmex'in sendikası şirketin % 5.4'ünü USD 325 milyon ödeyerek satın almıştı; sendikaya bu satış için gereken parayı bir devlet bankası kredi olarak vermişti. 16 Nisan 1992'de yapılan özelleştirme satışından 16 ay sonra bu hisselerin piyasa değeri USD 1.37 mil-

ırdı. İşçi başına düşen kazanç USD 20.000 idi. İşçilerin bu durumda elden çıkarmaya muhafet etmemeleri şaşırtıcı değildir.

İşçi çıkarlarının korunmasının üçüncü şekli alıcılarla şirketin satılmasından sonra işçi çıkamayacağına ilişkin bir anlaşma yapılmasıdır. Bu madde yalnızca belirli bir dönem için del, uzun vadeli bir sınırlama getirmektedir. Böylelikle, alıcılar ancak işçi çıkarımı olmayan bir eniden yapılandırma planı yapabilmektedirler. İşgücü verimliliğinde gerekli olan artış, büime stratejileri mevcut işgücünün tekrar eğitilmesi ve işçilerin şirket içi mobilitelerinin artması ile sağlanması görüşü benimsenmiştir. Öte yandan, fazla işgücü problemi satıştan ön bu şirketlerde çalışan işçilerle anlaşma yapılarak çözümlenmektedir. Bu anlaşmalar bazen gücü sayısında belirli bir azalmayı öngörebilmektedir, ancak bu durumda buralarda çalışan şirketin yeni sahipleri için iyi hazırlanmış "özelleştirme sonrası" planlar uygulanmaktadır.

İşçilere yönelik koruma politikalarının ötesinde, işçilerin işbirliği biraz da yönetimin Aeroexico'yu muflis ilan eden sert kararıyla sağlanmıştı. 1988'de yapılan bir greve karşılık, yönen havayolunu kapattı, 12.000 kişilik işgücünü kapının önüne koydu ve şirket aktiflerini sat- Aeromexico'nun bugün 6.000 işçisi vardır. Bakır şirketi Minera de Cananea'da aynı akibete ğradı. İşlerini kaybetmeleri tehdidinin ciddiyeti de işçilerin elden çıkarmalara tepki göstermelerine sebep olmuştur.

Yabancıların Katılımı

Ekonomiyi serbestleştirme ve uluslararası ticarete açma programının bir parçası olarak eksika hükümeti, yabancıların Meksika şirketlerinde hisse sahibi olmalarıyla ilgili kuralları rbestleştirdi. %49'a varan azınlık hissesine izin verilirken bazı durumlarda hisselerin çoğu ya tümüne yabancılar sahip olabiliyordu. Bunun sonucu olarak özelleştirme programına abancıların da biraz katılımı oldu. Ancak böylesine devasa sermaye akışlarına göre beklenilecekten daha düşük bir katılım gerçekleşti.

II.İİİ. MEKSİKA DENEYİMİNDEN ALINACAK DERSLER

1. Elden çıkarma operasyonlarını merkezi güce yakın, yetkin bankaların satış yönetimlerini denetleyen merkezi bir dairenin elinde toplamak, satışları örgütlemek için etkili bir yöntem labilir.

2. Şeffaf, iyi tanımlanmış açıkça belirtilmiş kurallara ve işlem sırasına sahip bir süreç satışın düzgün gitmesini garantiler. Alıcılarla devlet arasında pazarlık zemini mümkün olduunca daraltılmalıdır. (5)

3. Özelleştirme programının arkasında kamuoyu ve dolayısıyla siyasi destek olması haati önemdedir.

Kamuoyunun güvenini sağlamak ve koruyabilmek için Özelleştirme Dairesi başarılarla dolu bir sicil oluşturmak zorundadır. Bunu başarmak için de kapsamı küçük projelerle işe başlayarak konuyu iyice öğrenmeli ki, bu deneyim daha göz önündeki projelerin başarıyla sonuçlandırılmasını sağlasın. Hedeflenen tarihlerde işi bitirebilmek için, satışlar ancak tüm hazırlık aşamaları bittikten sonra ilan edilmelidir. Kamuoyu sürecin merhaleleri konusunda iyice bilgilendirilmelidir.

4. Ekonomik istikrar, serbestleşme ve yapısal reform programları özelleştirmenin başarısı için şarttır. Yatırımcılar ancak bir ekonomik güven ortamında şirketleri değerlendirip doğru fiyatı bulduklarında ortaya çıkarlar. Mübadele edilir ürünler için, ticaretin serbestleştirilmesi ve pazar kısıtlarının kaldırılması elden çıkarmayı kolaylaştıracak ön koşullardır. Rekabetçi olmayan sektörlerdeki mübadele edilemez ürünler için, düzenleyici mekanizmalar elden çıkarmadan önce hazırlanmalı ve uygulamaya konmalıdır.

5. İşçilerin işbirliği ve muvafakati, işlerinin korunması veya elden çıkarmadan kazanç sağlamalarıyla gerçekleşebilir.

6. Satışa uygun olmayan şirketler için, likidasyon, mali etkiyi azaltacak bir alternatif olarak kullanılabilir ve kullanılmalıdır.

7. Özelleştirme devlete büyük miktarda gelir sağlamak ve dolayısıyla ekonominin makro istikrarını sağlamak için kullanılabilir. (6)

III. ARJANTİN'DE ÖZELLEŞTİRME

1976-1983 yılları arasındaki askeri yönetim döneminde özelleştirmeye yönelik beyhude bir kaç denemeden sonra, ilk ciddi özelleştirme çalışmaları Alfonsin zamanında yapıldı. 1983 Aralık ayında Alfonsin iktidara geldiğinde devletin sahibi olduğu ya da çoğunluk hissesini elinde tuttuğu 305 KİT 'in GSMH'nın % 15.5'ine varan bütçe açıklarına katkısı % 6 civarındaydı. 1983-1990 yılları arasında hükümet kârlı olmayan KİT'lerden kaynaklanan kan kaybını durdurmak için bir kaç hamle yaptı ancak yalnızca 4 özelleştirme yapabildi ve bunların toplam getirisi USD 32 milyonda kaldı (Arjantin GSMH'sı USD 70 milyardır.). Özelleştirme 1989 yılında Carlos Saul Menem'in iktidara gelmesiyle hızlandı. Menem derhal etkili bir özelleştirmeyi güçleştiren siyasi ve bürokratik engelleri azaltacak yasal temeli hazırladı. Menem yönetimi tüm KİT'leri 1992 sonuna kadar özelleştirerek, bunlardan, nakit veya vadeli, USD 20 milyarlık bir gelir sağlayabilmeyi amaçlamıştı. Satış için seçilmiş işletmenin özelleştirilmesiyle ilgili sorumluluk bağlı olduğu sektörün bakanlığına aitti. (7) Süreç, Başkan ve Ekonomi Bakanı tarafından yakından takip ediliyordu. Birçok örnekte hükümet iki aşamalı bir satış stratejisi iz-

di. Önce, ihale yoluyla işletmelerin % 30-51 hissesi, alıcılara şirketin kontrolünü de vermek :ere satışa kondu. Arta kalan hisseler ilerki bir tarihte yerel ve uluslararası piyasalara sürülek üzere hükümetçe tutuluyordu. Bu son derece iddialı program kayda değer bir başarı ğladı: 1992 sonunda, özelleştirme programa uygun olarak devam etmekteydi (8) ve tamamnmış işlemlerden elde edilen gelir USD 5,6 milyar nakit ve nominal değerle USD 11 milyarın :erinde borç azalmasıydı.

III.İ. EKONOMİK GELİŞMELER

Alfonsin iktidara geldiğinde Arjantin'in USD 46 milyar dış borcu, GSYH'nın % 15.5'u oranda rekor bir bütçe açığı, negatif büyüme hızı ve % 400 oranında enflasyonu vardı. Bir dizi .yıf ve çelişki dolu tedbirden ve enflasyonun % 1123'ü bulmasından sonra Alfonsin 1985 Haran'ında Austral planını devreye soktu. Austral Planı klasik IMF önerilerine uygun olarak harlanmıştı: Yani para birimi Austral ücret ve fiyatlar dondurularak dolara endeksleniyor, kau kesimi açığında ciddi bir düşüş bekleniyor ve bütçe açığının para basarak değil, gerçek ıynaklara dayandırılarak finanse edilmesi için taahhütte bulunuluyordu. Halk yeni tedbirleri :stekliyordu ve başlangıçta program oldukça başarılıydı. Enflasyon ayda % 30'dan % 3'e dürülürken, bütçe açığı 1983'te GSYH'nın % 6'sına, 1986'da ise % 4.7'sine indiriliyordu. Ancak /atların dondurulması, plan uygulamaya konulduğunda zaten varlığı hissedilen ekonomik ıvaşlamayı derinleştirdi. Ekonomiyi canlandırması için güçlü bir siyasi baskı hisseden hüket 1986 Nisan'ında "yönlendirilmiş fiyatlar" sistemine geçti. Ekonomi, sermaye akışıyla besnen bir büyüme sürecine girince enflasyonist baskılar yeniden hissedilmeye başlandı. 1986 lında sağlanan mali disiplin 1987'deki ara seçimlere gidilirken terkedildi. Orijinal planın tüvlerinin de denenmesinden sonra, ekonomi yeniden düşüşe geçti. Enflasyon yükselirken, ş borç hızla artmaya başladı ve milli gelirde azalma görüldü. Alfonsin'in başkanlık dönemin sonuna gelindiğinde Arjantin'in toplam dış borcu USD 59 milyardı; USD 49.5 milyara yan olan uzun vadeli dış borcun hemen tümü kamu sektörüne aitti. (9)

Carlos Menem hükümeti iktidarı 1989 Temmuz'unda devraldı. Başkan olur olmaz Menem :çim kampanyası sırasında verdiği daha yüksek ücret, genişlemeci ve gelir dağılımını düzelteye yönelik iktisat politikaları gibi sözlerinden dramatik bir şekilde dönerek, acil bir istikrar rogramını başlattı. Ekonomik liberalizasyon ve deregulasyonu tamamlayacak bir özelleştire programı, acilen gerekli yeniden yapılanma programının ayrılmaz bir parçası olarak görüıyordu. Aşağıda, detaylarıyla anlatılacak özelleştirme tedbirlerinin dışında, yeni yönetim kaıu açıklarını azaltacak ve ekonomiyi dışa açacak reformları da devreye soktu. (10) 1989 emmuz'unda Austral dalgalanmaya bırakıldı. Aralık ayında ücret, fiyat ve döviz kuru kontolleri kaldırılarak, kamu harcamaları için azami sınırlar belirlendi. 1989 sonunda enflasyon

yılda % 5000 idi. 1990 Şubat'ına gelindiğinde % 10.735 oranındaki bir hiperenflasyon Mart ayında yeni bir radikal reform paketinin açılmasını gerektirdi. Alınan tedbirler arasında, devlet kontrolündeki fiyatların % 100 oranında artırılması, bütçe açıklarının Merkez Bankası'nca finansmanına son verilmesi, iç borcun konsolidasyonu, (11) vergilerin yükseltilmesi ve devlet bürokrasisinin rasyonalizasyonu vardı. Bu tedbirler döviz kurunun ve enflasyonun stabilize edilmesini sağladı. Yıllık enflasyon oranı o dönemden bu yana sürekli düşerek 1992'de % 18.5 seviyesine geldi (12). 1991 Mart'ında austral'ın konvertibl olduğu ve 1 doların 10.000 austral'e eşit olduğu ilan edildi; bu oran başarıyla muhafaza edilebildi. (13)

III.İİ. ÖZELLEŞTİRME PROGRAMI: ÖZGÜN ÖZELLİKLER

Arjantin'deki özelleştirme sürecinin aşağıdaki özelliklerinin altının çizilmesi gerekir.

İdari (yeniden) - Örgütlenme ve Yasal Çerçeve

Alfonsin döneminde özelleştirme çalışmalarının başlamasından itibaren, KİT'lerin özelleştirilmeleriyle ilgili siyasi ve idari sorumluluklar bir kısmı yeni kurulan hükümet birimleri arasında dağıtıldı:

Alfonsin hükümetinin özelleştirmeyle ilgili ilk uygulaması 414 Komisyonu'nun kurulmasıydı. Bu komisyonun üyeleri devlet bankalarının ve bakanlıkların temsilcileriydi. Yürütme erkinin genel sekreterine bağlı olan komisyonun KİT'lerle bir bağı yoktu. (14)

Hükümetin koymuş olduğu hedeflere varmada fazla bir mesafe kaydedilmeyince 1985 Temmuz'unda bir işadamı olan Manuel Tanoira'nın yönetiminde bir Büyüme ve Promosyon Bakanlığı kuruldu. Bakanlık, geleneksel olarak kamu sektörüne ayrılmış olan haberleşme, taşımacılık ve genel altyapı gibi sektörlere girmesi için özel sektörü teşvik etti. Gocunan devlet sektörleri bu çalışmalara karşı güçlü bir direniş sergilediler; devletin diğer bölümlerinden de aradığı desteği bulamayan Tanoira 1986 Ocak ayında, hedeflediği hiç bir özelleştirmeyi gerçekleştiremeden istifa etti.

1986 sonlarında doğru Kamu Hizmetleri Bakanlığına bağlı olarak, Directorio de empresas Publicas (DEP) adlı, özelleştirmeden sorumlu yeni bir örgüt kuruldu. İşletmeler için finansal hedef belirleme yetkisiyle donatılan DEP'in başlıca amacı bellibaşlı KİT'leri inceleyip verimlilik artırıcı önerilerde bulunmak veya özelleştirilmelerini tavsiye etmekti. 1987 başlarında en büyük 13 KİT bu yeni kurulan holdinge bağlandı. Şubat ayında Büyüme ve Promosyon Bakanlığı devre dışı bırakıldı ve karar vermede asıl güç, DEP ve Ekonomi Bakanlığı'yla birlikte hareket eden Kamu Hizmetleri Bakanlığı'na kaydı. Maalesef bu üç kurum arasında süregelen anlaşmazlıklar tutarlı bir özelleştirme atılımını engelledi. Anlaşmazlıkları aşabilmek için Kamu Hizmetleri Bakanlığı'na daha fazla yetki verildi. 1988 yılına gelindiğinde KİT'ler ve özel-

ştirme ile ilgili kararlar, artık uyum içinde çalışan DEP ve Kamu Hizmetleri Bakanlığı'nca orklaşa veriliyordu. Aerolineas Argentinas ve telekomunikasyon şirketi ENTEL'i özelleştirmek in niyet mektubu imzalaması aşamasına bu arada gelindi. Ancak, Alfonsin'in 1989 Haziran ında istifa etmesi yüzünden (15) bu şirketlerin fiili satışı yeni hükümete bırakıldı.

Menem yönetiminin en büyük başarısı, etkili bir özelleştirme için yasal ve idari altyapının uşturulmasının gerekliliğini görerek hemen uygulamaya geçmesiydi.

Yeni yönetimin ilk aylarında iki önemli reform onaylandı: Ekonomik Kriz Yasası ve Kamu ektörü Reform Yasası. Bu iki yasayla yürütmenin reformu hızlandırma konusundaki yetkileri tırılıyordu.

Ekonomik Kriz Yasası yürütme erkine KİT'lerle ilgili sübvansiyon ve transferleri durdura yetkisi veriyordu. Böyle bir uygulama yerel yatırımcılarla yabancıların eşit muamele göresini ve özelleştirme sürecinin daha etkin bir şekilde yapılmasını sağlıyordu.

Kamu Sektörü Reform Yasası (diğer adıyla Ley Dromi) 1989 Ağustos'unda onaylandı. Bu ısa özelleştirmenin temel direği kabul edilir ve Kamu Hizmetleri Bakanı Roberto Dromi'nin r hukuk şaheseri olarak görülür. Bu yasa tüm kamu kuruluşları için, gerekirse iki yıla uzatılalecek, bir yıllık olağanüstü hal ilan ederek, devlete karşı yasal başvuruları iki yıllığına ertelirdu. Yasa, devlet başkanına fiilen devlet kurumlarının yasal statüsünü değiştirmek ve bölünme, birleşme, kapatma veya dönüşüm yoluyla yenilerini kurma hakkını veriyordu. Ekonomi akanı (16) artık KİT'lerin her birini veya tümünü "özelleştirilebilir" kategorisine sokabiliyoru. Bu durumda özelleştirmeye veya devletleştirilmiş sanayilere özel sermaye getirilip getirilemesine de hükümet karar veriyordu. Yasa aynı zamanda, o güne kadar devlet tarafından ın derece sıkı bir şekilde kontrol edilmiş olan telekomunikasyon ve petrol sanayileri gibi sekırlerin deregülasyonu yetkisini de merkezi hükümete veriyordu. Yasanın getirdiği asıl devrim konomi Bakanı aracılığıyla Başkan'a Kongre denetimine gerek kalmadan özelleştirme süreci bitirme yetkisi vermesiydi. Kongre tüm özelleştirmeleri altısı Senato'dan altısı Temsilciler eclisi'nden gelme üyelerden oluşan özel bir komisyon aracılığıyla gözlemleyecekti.

Özelleştirmenin Adem-i Merkezileştirilmesi

Satılacak işletmelerin özelleştirilmesi sorumluluğu sektörel bakanlığa aittir. Bu bakanlığın adığı bir mütevelli işletmeyi yönetir ve gerekirse, idare özel sektöre geçinceye kadar yeniın yapılandırmaya başlayabilir. Olası satışın gelirlerinin bakanlık bütçesine aktarılması, sekırel bakanlığın özelleştirmeyi yüksek fiyattan yapması için bir teşvik oluşturur.

İki aşamalı özelleştirme stratejisi

Arjantin 1990'dan 1992 sonuna kadar olan üç yıllık süreye tüm KİT'lerin özelleştirilmesini ğdırmayı hedefledi. Ancak, amaç 1992 sonuna kadar devlet mülkiyetini tamamen kaldır-

maktan çok bu işletmelerin kontrolunu özel sektöre devretmekti. Örneklerin çoğunda, bu amaç alıcıya kontrolu veren % 30-51 arası hisse satışıyla gerçekleştirildi. Geri kalan hisseler, yerel ve uluslararası piyasalara sunulacakları, belirsiz bir tarihe kadar devlet elinde kaldı. Devlet özelleştirme öncesinde işletmelerin kapsamlı bir yeniden yapılanmaya girmesinden kaçındı. Bu yaklaşım özelleştirmenin hızlı yapılmasını sağlamakla birlikte, şirketin satış fiyatını da düşürür. Şirketlerin, özel sektör tarafından yatırım yapılması ve verimliliğin artmasından sonra piyasa değerlerinde görülecek artıştan, hisseleri blok halinde satacak olan devlete de pay düşecektir. (17)

Borç/Özsermaye Swap (Takas)'ının Rolü

Kamu Sektörü Reform Yasası geniş bir yelpazeye yayılmış çeşitli özelleştirme prosedürlerine olanak sağlıyor. Bunlardan biri, Arjantin özelleştirmelerinde sıkça kullanılmış olan borcun özsermayeye dönüştürülmesiydi: 1992 sonunda özelleştirmeden elde edilen nakit miktarı USD 5.455 milyar, nominal değerden geri alınan borçtan elde edilen miktarsa USD 11 milyardı. Bu da borç takası lehine 1.2'lik bir orandı. Brady Plan'ının resmi bir parçası olarak bu tür dönüştürmeler Arjantin'in yüksek enflasyon ortamında, parasal genişlemeye yol açmadıkları için, özellikle cazipti.

Arjantin'deki özelleştirmenin sorunlarından bir tanesi dış borçla yakından ilintiliydi: Özelleştirilecek KİT'lerin çoğunun dış borcu olduğu için özeleştirilmelerinden önce yabancı alacaklıların haklarından feragat etmeleri gerekiyordu. KİT'lerin alacaklısı olan ticari bankalar pazarlıklarda aktif rol oynadılar (18) ve özelleştirmelerde teklif verme sisteminin büyük ölçüde dış borç takası şeklinde yapılmasında etkili oldular. (19)

İşçi ilişkileri

Arjantin, ancak şimdi, tüm özelleştirme sürecinin tamamlanmasının ardından iş yasalarındaki reformlarla uğraşıyor. Bu yaklaşımsa, özelleştirilmiş şirketlerin çalışanları ve potansiyel alıcıları için ciddi bir belirsizlik yarattığından sorunlara yol açmıştır. Bununla birlikte, Menem hükümeti, çoğu devlet teşekküllünde özelleştirmeden önce gereğinden fazla olan işgücünü azaltmak ihtiyacı ile de karşı karşıya kalmıştı. Nitekim, çoğu kamu işletmesinde bu işgücü indirimi, hükümetin ödediği ayrılma tazminatları ve azınlıktaki kimi uygulamalarda da kuruluşun kaynakları ya da ticari bankaların kredileriyle "ikna edilen" gönüllü ayrılmalarla başarılmıştır. Bu durum, yeni işverenlerin bu kuruluşları aşırı istihdamdan kurtulmuş olarak almalarına olanak sağladığı gibi ek olarak varolan toplu pazarlık anlaşmalarını da özelleştirme karşısında etkisiz hâle getirmiştir. Bu ise, yeni yönetimlerin, çalışanların evvelce hoşnut olduğu getirilerin hepsini elimine etmeden, Arjantin'in hâlâ cömert olan iş yasalarına uymayı sürdürürken bile taze işgücü anlaşmaları müzakerelerini yürütmesine olanak sağlamıştır. İşçi çıkarma konusunda şirketin yeni sahiplerine getirilen sistematik bir yasaklama olmamasına rağmen,

dem tazminatlarının son derece yüksek olması sonucu bu tür bir uygulamaya gitmenin ma-
/etleri düşürmek açısından hiç bir cazip yönü kalmamıştır.

1990 yılından başlayarak, başlıca 13 teşebbüste, baz alınan 220.000 çalışanın sürece uyum
in yeniden yapılanma vb. gibi çeşitli özelleştirme biçimleriyle 1993'ün sonlarında 42.000'e
dirilmesi öngörülmüştür. Bu indirimlerin bileşimi ise, 66.000 kadar çalışanın yeni özel ke-
m firmalarına transferi, 19.000 kadarının emekliliği ve 95.000 kadarının da işten çıkarma taz-
inatı ile gönüllü olarak ayrılması şeklindeydi. İşten çıkarma programının toplam maliyeti,
/gulamadan etkilenen çalışan başına ortalama USD 7200 olmak üzere toplam USD 690 mil-
)n olarak tahmin edilmekteydi. Bütün teşekkülleri kapsayan toplam işgücü indiriminin ise
50.000'e kadar ulaşması ve 1993 sonunda kamu teşebbüslerinde 60.000'den fazla çalışan bı-
kılmaması hedefleniyordu.

Bugüne dek, Arjantin'deki bu özelleştirme programı sendikaların son derece sınırlı muha-
feti ile karşılaşmıştı. Bir yandan, kamu sektöründeki düşük ücretler, çifte istihdam, cömert
ten ayrılma tazminatları, çalışanların yaş profilleri ve gelişen özel sektördeki iyi iş imkanları
: açıklanabilir. Diğer yandaysa, belirtilmesi gereken, emek kökenli Justicialista (Personist)
ırtisi üyesi olan Başkan Menem'in 1989 seçimlerini güçlü bir sendika desteğiyle kazanmış
masıdır. Menem, geçmişte, süreç içerisinde bölünen en güçlü işçi örgütü Genel İşçi Konfe-
:rasyonu'nu (CGT) ikna etmeyi başarmıştı. Dolayısıyla, sendikanın bölünmüş olması, yöne-
ninin ilk üç yılında, ücret dondurmaları ve devlet teşekküllerinin özelleştirilme sürecinde
indeme gelen yoğun işten çıkartmalar dışında Menem'in politikalarını ciddi bir tehtid altına
rmekten korudu. 9 Kasım 1992'de ise, CGT, Peronist yönetim altında ilk kez bir genel grev
:rçekleştirdi. Bu grev yönetimin reformlarına karşı ciddi bir biçimde direnmek için önceki
i yılda derinlemesine bölünmüş olan işçi hareketinin yeniden birleşmesini sağlamıştır. Bu-
inkü esas talepse, daha yüksek ücretler, sosyal güvenlik sistemindeki özelleştirmede yer
ış ve yeni planlanan iş ve emeklilik kanunlarındaki değişikliklerdir.

Alıcıların seçilme kriterleri

Tüm satışların teklif isteyerek, açık artırmayla veya borsa satışlarıyla yapılması gerekiyor.
:0) Prensipte yerel yatırımcılar ve yabancılara aynı şekilde davranılmaktaydı (21). Bir karar
:rirken yürütme, yalnızca verilen en yüksek fiyatı değil, kamu veya genel yarara hizmet ede-
:k başka avantajları da gözetmelidir. Kalifiye sayılabilmek içinse teklif verenlerin iş yönetme
:neyimi ve yeteneklerinin olması gerekiyordu Özelleştirme planlarının maddelerinden biri-
, yeni iş sahibinin istihdam düzeyini bir yıl süreyle aynı tutmasını şart koşuyordu.

Özelleştirilen birimde zaten hissesi olanlara öncelik verilebilir. Buna karşılık işverenler,
.al verenler ve tüketiciler programa dahil edilebilirler (Program de Propriedad Participada).
u program sayesinde bu kişilere uygun koşullarda finansman sağlanabilir.

III.İİİ. ARJANTİN DENEYİNDEN ALINACAK DERSLER

1. Siyasi ve idari engelleri azaltmak için yasal yetki merkezileştirilmelidir.

2. Eğer satıştan önce yeniden yapılanmaya gidilmediyse, bu nedenle (düşük fiyat yüzünden) kaybedilen gelirin bir kısmı blok satışlar sayesinde geri alınabilir.

3. Ekonomide makro-istikrarın sağlanması ve serbestleştirme, yatırımları çekmek için şarttır. Arjantin örneğinde bu önlem, uzun sermaye kaçışı dönemlerinde resmi ekonomi dışına giden fonların geri getirilmesi için hayati bir önem taşıdı.

4. Borç/Özsermaye swap (takas)'ları kamu kesimi borcunu düşürmek için sıkça ve başarıyla uygulandı.

5. Hızlı bir özelleştirme programını tercih etmenin dezavantajı, satışlardan önce, özelleştirilen tekelleri kontrol etmeye yarayacak uygun yasal çerçevenin oluşturulmamış olmasıdır. Bu eksikliğin, yüksek fiyat ve kötü hizmet şeklinde dışa vuran sonuçları kendilerini havayolu, telefon ve taşıma sektörlerinde göstermektedir.

6. Çabuk sonuç almak amacıyla kestirme yolları denemek, özellikle de başkanlık kararnamelerini yasalara tercih etmek, yasama ve yürütme arasında yasal karışıklıklara va çatışmalara yol açmıştır.

7. Özelleştirme sürecinin yeterince şeffaf olmaması yolsuzluk iddialarına yol açarak, sürecin ortasında bakanlıklar arasındaki yetkilerin yeniden dağıtımını gerektirdi.

8. Özelleştirilmiş işletmeler ülkedeki dört büyük gruba satıldığından bu grupların elinde yüksek oranda ekonomik güç konsantrasyonu oluştu.

9. Satış prosedürlerinin yetersiz veya standart dışı oluşu güçlüklere ve bazı sıkıntılara yol açmıştır. Bunlardan birinde, Aerolineas Argentinas örneğinde, devlet, yerel azınlık hisse sahiplerinin zarar eden şirkete taze kaynak bulamamalarından dolayı, hisselerin %28'ini geri almak zorunda kaldı.

Notlar:

1) Bankacılık sektöründe göreli bir serbestleşme dönemi olan 1970'li yıllarda yönetim, eleneksel ticari bankaların geniş bir finansal hizmet ve ürün yelpazesi sunabilmelerine lanak sağlayan çok bölümlülüğe izin verdi. Devletleştirme kararından hemen sonra yöne- m bankaların, komisyonculuk, sigortacılık gibi bankacılık dışı finans gruplarının ayrıla- ağını açıkladı. Bu bölümler 1984 yılında satıldılar ve yönetimin özel sektörün finans ve rmaye piyasalarında varlık göstermesini istediğinin işareti sayıldılar. Bankaların yeniden zelleştirilmeleri Başkan de la Madrid döneminde, bankaların oy hakkı olmayan hisselerin- en % 34'ünün satışa çıkarılmasıyla başladı. Bankaların tümden yeniden özelleştirilmesi 990 Mayıs'ında (Salinas dönemi) önerildi ve Haziran 1990'da yapılan yasal düzenleme- rle hem özelleştirmeye izin verildi, hem de yabancıların buna katılabilmesi sağlandı. Bu kilde evrensel anlamda bankacılık şirketleri kurulurken finansal kuruluşlarla sınai kuru- şlar arasındaki ilişkilere bazı kısıtlamalar getirildi.

2) İstikrar programı bütçe açığını kapamaya yönelik ögeler içeriyordu: a) devlet harca- alarının, yatırımları kısarak ve ücretleri kontrol altında tutarak, azaltılması, b) vergilerin ükseltilmesi, c) yatırım tasfiyesi; d) kamu sektörü fiyatlarında reform, yani yükselme.

3) "İş" çok cazipti zira devlet, aracı bankaya nihai satış fiyatının %1'i kadar bir komis- on ödüyor.

4) Birçok işletme bu kural sayesinde kendi sendikasına satıldı. Yalnızca 1989-1991 yıl- arı arasında bunların sayısı 16'yı buldu. Bunların içinde çeşitli sektörlerden işletmeler var- ı: Balıkçılık, şeker, gıda mamulleri, gübre, madencilik ve otomobil yedek parçası vb. gibi.

5) Vadeli ödemelerden ağzı yanan Meksika hükümeti artık kontratın imzalanmasından onra yüklüce bir peşinat almakta, taksitleri ise 180 günle sınırlamakta. Pazarlık zeminini araltmak için kullanılabilecek bir diğer mantıklı yöntem satış kontratını satıştan önce ta- amlayıp ilan etmektir.

6) Elden çıkarma programının gelir sağlama boyutuyla bahsedilen diğer bazı amaçları rasında tabiidir ki çelişkiler vardır. Meksika'daki program bu durumlarda değiş-tokuşların asıl değerlendirilmesi gerektiğinin iyi bir örneğidir: İşçilerin işbirliğini sağlamak için tensi- ata izin verilmemesi, borç/öz sermaye swap'ı (bu takasların devlet sübvansiyonlarını alıcı- ara aktararak ve gerçek fiyatları gizleyerek alıcılara haksız avantajlar sağladığı anlaşılmış- r) veya vadeli ödeme yerine nakit ödeme istenmesi satış fiyatını düşüren tedbirlerin örnek- eridir. Öte yandan bunlar hakkaniyeti ve şeffaflığı artırdıkları için program için hayati nem taşıyan kamuoyu desteğini de sağlarlar.

7) Sektörel bakanlıklara gerekli teşvikleri sağlamak amacıyla sorumlu oldukları işletme-

lerin satışlarından elde edilmesi beklenen gelir bütçeye dahil edilmiştir.

8) Bugüne kadar devlet havayolu Aerolineas Argentinas ve devlet telekomünikasyon şirketi Entel, televizyon istasyonları, gaz ve elektrik şirketleri, petrol şirketi YPF de dahil olmak üzere birçok büyük devlet işletmesi kısmen veya tamamen satıldı. Otoyollar, tren yolları, Buenos Aires hayvanat bahçesi ve su şirketi ise imtiyazlı şirket haline getirildiler.

9) Başlangıçta alacaklılar % 60'la ticari bankalar, % 18'le resmi kuruluşlar ve % 18'le tahvil sahipleriydi. Bunların arasında devletin dolara endeksli olarak çıkardığı BONEX tahvilleri de vardı.

10) Menem'in ilk planı IMF'den de destek gördü. IMF Arjantin'e yeni bir stand-by kredisi verdi. Ancak, hedeflere varılamaması yüzünden stand-by desteği süresiz olarak kesildi.

11) Tasarruf sahiplerinin faiz elde ettikleri mevduatlarının bir kısmına el konarak bunun karşılığında on yıllık devlet tahvili verildi. Eş zamanlı olarak, Merkez Bankası bankalardan talep ettiği munzam karşılık oranlarını indirdi ve bankalara bloke edilen bu fonlar için ödediği faiz oranını azalttı. Tüm bu tedbirler iç borç ödemelerindeki masrafı ciddi ölçüde kıstı.

12) Gene de son derece istikrarsız aylık enflasyon oranları konusunda endişeler sürüyor. 1991 Mart'ına kadar enflasyon oranındaki sıçrayışlar hükümetin GSYH'nın % 7-8'i oranındaki bütçe açığını para basarak kapatmaya devam ettiği söylentilerine bağlanıyordu. Ekonomi Bakanı Cavallo'nun 1991 Mart'ında yürürlüğe soktuğu Konvertibilite Planı'yla bütçe açığı kapamada enflasyonist yöntemlerden vazgeçildiği sözü yeni bir inandırıcılık kazandı. O zamandan beri enflasyondaki ani sıçrayışlar bugüne dek ekonomi dışında tutulmuş yaklaşık USD 16 milyar düzeyindeki paranın enjekte edilmesinden ve bunun talepte yarattığı artıştan kaynaklandığına inanılıyor.

13) 1992'de Australin'in adı peso olarak değiştirildi ve 10.000 australlin 1 pesoya eşitliği, dolayısıyla 1 pesonun 1 dolara eşitliği kabul edildi.

14) Özelleştirmenin bu ilk safhasında sadece devlet tarafından iflastan kurtarılmak amacıyla devlet işletmesi haline getirilmiş şirketler hedeflendi.

15) 1989 yılındaki seçimleri Menem kazandı. Şiddet gösterilerinin patlaması ve siyasi sistemin istikrarı konusunda duyulan endişe yüzünden Alfonsin ve Menem anlaşarak iktidar devir-teslimini 10 Aralık yerine 8 Temmuz'da yaptılar.

16) Başlangıçta, yasa ilk kabul edildiğinde bu yetkiler Kamu Hizmetleri Bakanlığı'na verilmişti. Özelleştirmeyle ilgili yolsuzluk söylentileri yüzünden bu bakanlık bir kabine değişikliği sırasında 1991 Ocak ayında lağvedildi. Roberto Dromi İspanya'ya elçi olarak gönderildi. Özelleştirme sorumluluğu o zamanki Ekonomi Bakanı Antonio Erman Gonzales'e dev-

›dildi. 29 Ocak'ta aşırı austral alımından kaynaklanan bir döviz krizinden sonra yerine 'arvard'da eğitilmiş bir ekonomist olan Domingo Cavallo geçti.

17) Entel örneğinde bu metod iyi sonuç verdi; 1990 Temmuz ayında hisseleri 9 sente sa-lmıştı. 1991 Aralık ayında devlette kalan %30 Entel hissesinin yarısı açık ihalede hisse ba-na 24 sente satıldı. Üç ay sonra, 1992 yılı Mart ayının sonunda, geri kalan %15'in teklifle ıtışında ise fiyat hisse başına 40 sentti.

18) Bazı bankalar feragat notu vermek konusunda çekimserdiler. Arjantin tüm özelleş-rmelerde uygulanacak genel bir feragat notu istedi ancak bu reddedildi. Aeorolineas Ar-ɛntinas örneğinde feragat notu ancak ABD yönetiminin, Dünya Bankası'nın, IMF'nin ve rjantin hükümetinin ortak baskılarıyla alınabildi.

19) Özelleştirmelere katılanların hepsi KİT'lere borç vermiş olanlar değildi.

20) Bazı istisnalar vardır. Çalışanlarla, mal verenlerle veya müşterilerle doğrudan te-›as kurulabilir.

21) Bunun bir istisnası elektrik, su, gaz idareleridir. Bunlarda yabancıların payı %10'la nırlandırılmıştı.